

Die EU nach dem Kosovo-Krieg: ein überforderter Stabilitätsanker?

Varwick, Johannes

Preprint / Preprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Varwick, J. (2000). Die EU nach dem Kosovo-Krieg: ein überforderter Stabilitätsanker? In J. Krause (Hrsg.), *Kosovo – humanitäre Intervention und kooperative Sicherheit in Europa*. Opladen: Leske u. Budrich. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218733>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Der Beitrag erscheint in voller Länge und mit Abbildungen und Fußnoten im Sommer 2000 in: Joachim Krause (Hrsg.): Kosovo – Humanitäre Intervention und kooperative Sicherheit in Europa, Opladen (Verlag Leske und Budrich (<http://www.leske-budrich.de>), 2000.

Dr. Johannes Varwick,
Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft
für Auswärtige Politik, Berlin

Die EU nach dem Kosovo-Krieg: Ein überforderter Stabilitätsanker?

Ambivalente Signale

In der politischen und politikwissenschaftlichen Debatte scheint inzwischen Konsens darüber zu bestehen, dass die mittel- und langfristige Stabilisierung Südosteuropas nicht zuletzt aufgrund der gesamteuropäischen Auswirkungen regionaler Instabilität im außen-, stabilitäts- und sicherheitspolitischen Interesse der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten liegt. Ziel einer mittel- und langfristig angelegten Politik, so heißt es in einem Strategiepapier des Auswärtigen Amtes vom April 1999, müsse sein, „die Entstehung gewaltsamer Konflikte in der Region zu verhindern, dauerhafte Voraussetzungen für Demokratie, Marktwirtschaft und regionale Zusammenarbeit zu schaffen, und die südosteuropäischen Staaten nachhaltig in den euro-atlantischen Strukturen zu verankern“. Die historische Aufgabe bestehe darin, so Andrew Pierre vom Washingtoner *United States Institute of Peace*, daran zu arbeiten, eine stabile, sichere und prosperierende Region dort zu schaffen, wo bisher zu wenig von solchen Bedingungen bekannt gewesen sei. Es sei an der Zeit, „den Balkan zu de-balkanisieren“. Andere weisen darauf hin, dass der Balkan integraler Bestandteil des ersten Europas gewesen sei, und der Ausschluss aus den Organisationen des neuen Europas den „Selbstmord Europas zur Folge haben“ könnte. Es sei vielmehr zu hoffen, dass „die Selbstamputation unterbleibt und Europa zu seinem Gesamtkörper zurückfindet“.

Umstritten ist hingegen, welche Rolle die EU in diesem Prozess spielen kann und soll. Während der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, wiederholt die Auffassung vertrat, es sei derzeit „zum ersten Mal seit dem Fall des Römischen Reiches“ möglich, den gesamten Kontinent zu vereinigen, weist sein Kommissionsmitglied für Außenbeziehungen, Chris Patten, vielsagend darauf hin, dass man unterscheiden müsse „zwischen dem Streben, Mitglied der EU werden zu wollen, und dem Streben, als Teil der europäischen Familie angesehen zu werden“. Jedenfalls haben im Zuge des Kosovo-Krieges „Staaten in Südosteuropa eine Beitrittsperspektive zur EU bekommen, die sonst noch lange darauf hätten warten müssen“.

Mit dem jüngsten Stabilitätspakt für Südosteuropa hat die EU auch den Staaten Südosteuropas im Grundsatz angeboten, Mitglieder der europäischen Strukturen zu werden, nachdem diese Region zuvor in dieser Hinsicht als „black hole“ gesehen wurde. So for-

derte der ehemalige schwedische Premierminister und Bosnien-Beauftragter der EU, Carl Bildt, die „Balkanisation of the Balkans“ zu stoppen und statt dessen die „Europeanisation of south-eastern Europe“ zu fördern. Man dürfe sich nicht auf „exit strategies from the region“ konzentrieren sondern vielmehr über „entry strategies of the region into European groupings“ nachdenken. Die EU müsse den Teufelskreislauf der Desintegration durch die „healing powers of long-term integration“ ersetzen. Vor dem Europäischen Parlament erklärte Romano Prodi im Herbst 1999, dass man kreativ über die Bedingungen für die Staaten nachdenken müsse, für die eine EU-Mitgliedschaft ein entferntes Projekt sei. Er denke dabei an enge und neuartige Kooperationsformen, die bis hin zu einer „virtual membership“ für einzelne Staaten gehen könnten. Im Gegensatz dazu bestand der EU-Kommissar für Erweiterungsfragen, Günther Verheugen, darauf, dass die Beitrittskriterien unverrückbar seien. „Es kann keine Rabatte geben, auch nicht aus übergeordneten politischen Erwägungen. Damit würde sich die EU selbst in Gefahr bringen. [...] Deshalb muss man wahrheitsgemäß sagen, dass die Prozesse relativ lange dauern können“.

Ein Jahr nach dem Ende der NATO-Luftschläge sind die Signale zur politischen Zukunft Südosteuropas ambivalent. Auch wenn die westlichen Staaten und Organisationen ihr Engagement in Bezug auf diese Region verstärkt und wiederholt erklärt haben, dass kein Staat von einer gesamteuropäischen Struktur ausgeschlossen werden darf, sind die realen Chancen der Staaten Südosteuropas auf die „Rückkehr nach Europa“ gering. In diesem Beitrag sollen die Konsequenzen des Kosovo-Krieges abweichend von der üblichen optimistischen Perspektive analysiert werden. Es wird mithin weniger gefragt, was die EU für Südosteuropa tun kann, sondern analysiert, ob die EU dabei ist, sich an der krisengeschüttelten Region zu überheben. Die dahinter stehende These ist, dass die gesamte Debatte um die Erweiterung der EU im Zuge der politischen Reaktionen auf den Kosovo-Krieg einen vollkommen neuen Akzent bekommen hat. Welche voraussehbaren Rückwirkungen haben also die vielschichtigen Konsequenzen des Kosovo-Krieges auf den europäischen Integrationsprozess selbst? Wird langfristig und ungewollt – zuge-spitzt formuliert – mit der „Europäisierung Südosteuropas“ die „Balkanisierung Europas“ eingeleitet?

Die doppelte Herausforderung: Erweiterung und Vertiefung

Die vier Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien haben das Gesicht Europas fundamental verändert. Nicht nur, dass seit Sommer 1991 Hunderttausende getötet, Millionen vertrieben, unendliches Leid über die Menschen gebracht und die gesamte Region nachhaltig politisch, ökonomisch, sozial und kulturell verunsichert und destabilisiert wurde. Der Konflikt hat darüber hinaus auch zunächst – gewissermaßen als dialektisches Moment – zur Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses beigetragen. Vielleicht haben die Lösungsversuche des Konflikts sogar in stärkerem Maße zur Entwicklung der EU zu einem sicherheitspolitischen Akteur sowie einer zügigen Erweiterung der EU beigetragen, als dass umgekehrt die EU in den Balkanstaaten positive Entwicklungen bewirkt hätte. Zwar hatten die EU-Staaten schon zuvor im Binnenverhältnis das Grundziel der Integration verwirklicht: Krieg als Mittel der Politik untereinander auszuschließen. Im Außenverhältnis der EU galt dieser Befund jedoch nicht. Die EU und ihre Vorgängerin, die EG, war trotz eines beachtlichen Wirtschafts-

potentials, trotz intensiver Zusammenarbeit in fast allen wichtigen Politikfeldern, lange Zeit unfähig, mit Blick auf den Balkan eine gemeinsame Position zu formulieren und umzusetzen. Sie war nicht in der Lage, das Notwendige zu tun, um in ihrem selbstdefiniertem Zuständigkeitsbereich Frieden und Sicherheit herzustellen. In Südosteuropa schlug nicht die „Stunde Europas“, die EU war vielmehr ein überforderter Stabilitätsanker.

Europa befindet sich in einer entscheidenden Phase seiner Entwicklung. Es durchläuft fundamentale Transformationsprozesse in Mittel-, Ost und Südosteuropa während gleichzeitig der Integrationsprozess in Westeuropa voranschreitet. Dies fällt zusammen mit einer grundlegenden Neubestimmung des transatlantischen Verhältnisses und damit der Rolle der USA in und für Europa. Insbesondere hat die zentrale europäische Organisation, die EU, darüber zu entscheiden, ob sie sich von einem kraftvollen ökonomischen Akteur mit gemeinsamer Währung zu einem ebenso kraftvollen politischen und sicherheitspolitischen Akteur wandeln will und kann. Mit der doppelten Herausforderung von Erweiterung und Vertiefung muss die EU unter Beweis stellen, ob sie sowohl den Interessen ihrer bisherigen Mitglieder, als auch den Erwartungen und Anforderungen von außen gerecht werden kann. Dabei gilt es zu bedenken, dass die unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der EU eine komplexe und langwierige Entscheidungsfindung geradezu zwangsläufig zur Folge haben. Diese beziehen sich zum einen auf die unterschiedlichen politischen Denkschulen zwischen denjenigen, die Erweiterung aufgrund der damit intendierten Stabilisierung der jungen Demokratien als Priorität erachten, und jenen, die Vertiefung aufgrund von Kriterien wie interner Handlungsfähigkeit und Effizienz als vorrangig betrachten. Andere sehen Vertiefung als Vorbedingung bzw. zum Zweck der Erweiterung, während wieder andere ganz offensichtlich erweitern möchten, um eine Vertiefung zu verhindern. Dazu gesellt sich zum anderen die Debatte um die Gewinner und Verlierer einer Erweiterung dahingehend, dass weder das System der Agrarpolitik noch der Struktur- und Regionalfonds ohne Einschnitte in nationale bzw. sektorale Besitzstände aufrechtzuerhalten ist.

Wer wäre dabei nicht der Meinung, ganz Europa solle ein stabiler Raum des demokratischen Friedens sein, der von ökonomischem Wohlstand und der Stärke des Rechts anstelle des Rechts des Stärkeren begleitet wird. Bereits im Juni 1993 initiierten die EU-Staaten auf französische Initiative einen „Pact on Stability in Europe“. Ziel dieses ehrgeizigen Vorhabens präventiver Diplomatie war die Konsolidierung der damals für die Erweiterung der EU vorgesehenen mittelosteuropäischen Partner. Ein weiterer, vollkommen andersartiger Stabilitätspakt wurde im Juni 1997 verabschiedet, der die dauerhafte Einhaltung der Konvergenzkriterien im Zuge der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sicherstellen soll. Es herrscht also offensichtlich kein Mangel an Stabilitätspakten. Die Verschiedenartigkeit dieser beiden Pakte deutet allerdings das Grundproblem an: Zum einen wird Stabilität als Prozess externen Transfers (Erweiterung) und zum anderen als Prozess interner Stabilisierung (Vertiefung) verstanden.

Kernfunktionen des europäischen Integrationsprozesses

Wenn man die Prämisse teilt, dass der Prozess der Transformation und der Demokratisierung in den betroffenen Staaten am Besten durch die Einbindung in europäische

Strukturen befördert werden kann, so gilt es, sich verstärkt Gedanken über eine konsistente Strategie dafür zu machen. Dabei sind zwei Extrempositionen denkbar. Auf der einen Seite, eine Annäherung an den „acquis communautaire“ innerhalb der EU zu erreichen (was frühe Mitgliedschaft mit langen Übergangsfristen bedeutet) und auf der anderen Seite eine Annäherung an den acquis außerhalb der EU anzustreben (was späte Mitgliedschaft und das Erfüllen aller Kriterien vor der Mitgliedschaft bedeutet).

In diesem Zusammenhang ist es zunächst notwendig, an einige Kernfunktionen des bisherigen europäischen Integrationsprozesses zu erinnern, der sich analytisch in vierfacher Weise erfassen lässt. Er ist erstens als Weg zu einer Wohlfahrts- und Prosperitätsgemeinschaft zu verstehen, bei dem durch den gemeinsamen Markt induzierte Wachstums- und Effizienzgewinne erzielt werden. Zweitens etabliert er eine Zivilisations- und Wertegemeinschaft, in der vielschichtige sozioökonomische Interdependenzen in immer stärkerem Maße einer geregelten, rechtsförmigen Bearbeitung unterworfen werden. Drittens kann er als Friedensgemeinschaft interpretiert werden, bei der die zwischenstaatliche Sicherheit der beteiligten Akteure garantiert bzw. gesichert wird. Viertens schließlich ist der westeuropäische Integrationsprozess eine Rückversicherungsgemeinschaft auf Gegenseitigkeit, bei der ungleiche Machtpotentiale in supranationalen und multilateralen Politikrahmen kontrolliert und damit entschärft werden.

Die europäische Integration hat also den beteiligten Staaten durch politische und ökonomische Verflechtung und der Bereitschaft zur Übertragung von Souveränitätsrechten strukturellen Frieden und Wohlstand gebracht. Warum nicht dieses Modell möglichst breit und schnell exportieren und auf immer weitere Teile des Kontinents ausdehnen? Zunächst ist zu betonen, dass die Teilnahme an der Erfolgsgemeinschaft EU äußerst voraussetzungsreich ist. Die Schwierigkeiten der Kandidaten, mit denen bereits seit Oktober 1998 über einen Beitritt verhandelt wird, die Beitrittskriterien zu erfüllen, zeigen das deutlich auf. Dies hat zunächst wenig mit dem Grad des politischen Willens zur Erweiterung seitens der EU zu tun, sondern ergibt sich aus der Komplexität des in gut 40 Jahren Integrationsgeschichte erreichten und erarbeiteten acquis. Des weiteren sollte bedacht werden, dass die institutionelle Konstitution der EU bzw. ihrer Vorläufer ursprünglich auf sechs Staaten und vor allem einen deutlich geringeren Aufgabenbereich als heute zugeschnitten war. Anders formuliert: Eine radikal erweiterte EU kann logischerweise weder gleiche Zuständigkeiten noch ein gleichbleibendes institutionelles Design haben. In einer auf mehr als 30 Staaten erweiterten EU wird Integration mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur zum Stillstand kommen, sondern wird sich die EU möglicherweise zu einem lockeren Verbund in Richtung einer Freihandelszone zurück entwickeln.

Lässt sich damit die friedensstiftende Funktion des europäischen Integrationsprozesses aufrechterhalten? Ist damit den Staaten Südosteuropas gedient? Bevor wir auf diese Frage zurückkommen, soll zunächst der „Stabilitätspakt für Südosteuropa“ analysiert werden.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Die zunächst offensichtlichste politische und institutionelle Reaktion auf den Kosovo-Krieg war die Unterzeichnung des „Stabilitätspakts für Südosteuropa“ am 10. Juni 1999 auf deutsche Initiative unter Federführung der EU. Der Pakt kann zwar auf Bemühungen zurückgreifen, die bereits zuvor Stabilität, Sicherheit und regionale Kooperation in der Region stärken sollten, er unternimmt jedoch erstmals den Versuch, die internationale Südosteuropa-Politik mit breiter politischer Rückendeckung in eine umfassende Strategie einzubetten. Zwei wichtige Konzepte, die bereits zuvor von der EU entwickelt worden waren, liegen dem Stabilitätspakt zu Grunde: der *Regionalsansatz* und das *Konditionalitätsprinzip*. Der Regionalansatz für die südosteuropäischen Staaten (alle Nachfolgestaaten Jugoslawiens plus Albanien) wurde nach dem Abschluss des Daytoner-Abkommens für Bosnien-Herzegowina vom Dezember 1995 entwickelt und war von dem Prinzip geleitet, dass die EU den beteiligten Staaten den Zugang zum EU-Binnenmarkt in dem Maße gewährt, wie die Staaten ihren jeweiligen Nachbarn ebenfalls Marktzugang gewähren. Damit sollte ein Anreiz zur regionalen Kooperation gegeben werden. Das Konditionalitätsprinzip beruht darauf, dass seitens der EU allgemeine und für alle beteiligten Staaten bindende Bedingungen und darüber hinaus besondere Konditionen für einzelne Staaten formuliert werden. An die Erfüllung dieser Bedingungen sollte dann die Intensivierung der Beziehungen zur EU gekoppelt werden. Mit der Zuspitzung der Lage im Kosovo seit dem Frühjahr 1998 wurde diesem sogenannten „Royoumont-Prozess“ die Aufmerksamkeit entzogen und die Bemühungen der EU richteten sich zunächst auf die Beilegung des Kosovo-Konflikts.

Der Stabilitätspakt selbst hat sich in verschiedenen Etappen entwickelt und in diesem Prozess entscheidende Veränderungen durchlaufen. Auf dem Europäischen Rat in Wien vom Dezember 1998 wurde zunächst festgelegt, eine Geberkonferenz für den Kosovo einzuberufen und im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU eine gemeinsame Strategie für Südosteuropa zu entwickeln. Anfang April, die Bombardements der NATO hatten sich intensiviert, wurde dann der nach dem deutschen Außenminister Fischer benannte „Fischer-Plan“ präsentiert, der positive Anreize mit der Erfüllung konkreter Bedingungen verknüpfte. Seitens der EU wird für die Nachkriegszeit ein verstärkter Beitrag zur Stabilisierung Südosteuropas in Aussicht gestellt und in den Fällen, in denen Fortschritte gemäß des Regional- bzw. Konditionalitätsprinzip erreicht wurden, wird der Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (SAA) zugesagt. Über die Chancen, der Staaten Südosteuropas, Mitglied der EU zu werden heißt es, man benötige ein „klares und wiederholtes Bekenntnis der EU, dass die Länder der Region eine Beitrittsperspektive haben, selbst wenn diese aus heutiger Sicht in unbestimmter Zukunft liegt“. Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft sei ein wichtiger Transformationsanreiz. Deshalb könnten „auch nur so die südosteuropäischen Staaten dauerhaft auf Stabilisierungskurs gehalten werden. Bei Erfüllung der Voraussetzungen (Ausschöpfung der Handels- und Kooperationsabkommen, Regelung der Minderheitenprobleme) muss die EU auch tatsächlich bereit sein, die Perspektive der Assoziierung zu eröffnen“.

Konkrete Bedingungen für eine künftige Mitgliedschaft in der EU werden nicht genannt und insofern wird der Eindruck erweckt, es käme eine schnelle Mitgliedschaft in der EU in Betracht. An keiner Stelle wird im Detail auf die Kriterien eingegangen, die bereits für die anderen Staaten Mittel- und Osteuropas gelten. Dies sind neben den zahlreichen Grundsatzbestimmungen aus den europäischen Verträgen insbesondere die sogenannten

„Kopenhagener-Kriterien“, die vom Europäischen Rat im Juni 1993 festgelegt wurden. Jeder europäische Staat kann demnach Mitglied der EU werden, wenn Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte sowie Minderheitenschutz gewährleistet, eine marktwirtschaftliche Ordnung und ausreichende Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf den gemeinsamen Markt gegeben sowie der gesamte *acquis* der EU einschließlich der politischen Zielvorstellungen in die jeweilige Rechtsordnung und das politische System übernommen ist und wenn schließlich die EU selbst eine Aufnahme institutionell und politisch verkraften kann. Kurz, an einen Beitritt ist erst dann zu denken, „wenn ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen“. Wie im Detail ersichtlich wird, hat die EU ein umfangreiches und detailliertes Kriterienbündel entwickelt, das es zu erfüllen gilt, bevor eine Mitgliedschaft möglich ist. Dieses Kriterienbündel bezieht sich nicht nur – wie der wissenschaftliche Diskurs fälschlicherweise nahe legen mag – auf die Beitrittskandidaten, sondern auch auf die Frage der Integrationsfähigkeit der EU selbst.

Kommen wir zurück auf den Stabilitätspakt. Nachdem auch auf dem Rat der EU-Außenminister in Luxemburg vom April 1999 noch von einer weitgehend unkonditionierten Beitrittsperspektive der Südosteuropäer gesprochen wurde, legten die Außenminister schließlich im Mai 1999 in Brüssel einen gemeinsamen Standpunkt zum Stabilitätspakt fest. Abweichend vom Fischer-Plan zeigten sich die Minister zögerlich, was die von Deutschland favorisierte Perspektive einer EU-Mitgliedschaft für die südosteuropäischen Staaten anging. In dem gemeinsamen Standpunkt vom 17. Mai 1999 wird vielmehr deutlich auf die Bedingungen des Amsterdamer Vertrages und die Kopenhagener Kriterien hingewiesen. Der gemeinsame Standpunkt von Brüssel kann mithin als Wendepunkt in der Entwicklung des Stabilitätspaktes angesehen werden. Vorstellungen einer „schnellen EU-Mitgliedschaft light“ wurden damit ausgeräumt. Auch für die Staaten Südosteuropas sollen jene Bedingungen gelten, die gegenwärtig für die Beitrittsverhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas gelten.

Die hohen Erwartungen, die mit der frühen Fassung in den südosteuropäischen Staaten geweckt wurden, führten aber nun zu entsprechender Enttäuschung. Zur Rolle der EU heißt es in der Endfassung des Dokuments vom 10. Juli 1999, dass der Pakt der Region eine „feste europäische Verankerung“ geben werde. Die EU „wird die Region enger an die Perspektive einer vollständigen Integration dieser Länder in ihre Strukturen heranhelfen“. Für die Staaten, die noch kein Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen haben, wird die Ausarbeitung einer neuen Art vertraglicher Beziehungen angekündigt. Diese sollen „mit der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages und sobald die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind, wobei die Situation jedes einzelnen Landes umfassend berücksichtigt wird“, versehen werden. Der deutsche Außenminister Fischer stellte allerdings in Tradition des „Fischer-Plans“ in seiner Rede auf dem Außenministertreffen am 10. Juni in Köln bei der Unterzeichnung des Paktes ohne auf die Kriterien zu verweisen klar, dass alle Länder Südosteuropas „an das Europa der Integration herangeführt und darin nachhaltig verankert werden“ sollen. Europa sei „die einzige Perspektive, die den Völkern der Region eine echte Chance für Versöhnung und dauerhaften Frieden bieten kann“.

Ist exogene Stabilisierung erfolgversprechend?

Die ersten Erfahrungen bei der Umsetzung des Stabilitätspaktes sind trotz der hochgesteckten Erwartungen nicht nur positiv. Es wird kritisiert, dass ein geschlossenes Konzept fehlt, es sich um „westliches Flickwerk“ handelt, bei dem sich die Staaten und Organisationen gegenseitig behindern, in einer Vielzahl von Initiativen verzetteln und sich in intra- und innerorganisatorischen Rivalitäten festfahren. Es sei geradezu „abenteuerlich dumm“ so der Kfor-Kommandant Klaus Reinhardt, „dass wir damals [bei dem NATO-Bombardements] die Finanzen aufbrachten, doch jetzt, wo es um den Wiederaufbau geht, fehlen sie“. Insbesondere wird das unzureichende finanzielle Engagement der EU beklagt. So wurde die von der EU-Kommission vorgeschlagene Umschichtung der Agrarhilfen aus dem EU-Haushalt zugunsten der Balkan-Programme auf dem Lisboner Gipfel der EU Staats- und Regierungschefs vom März 2000 abgelehnt und es wurden lediglich 505 Mio. Euro aus EU-Mitteln für das Jahr 2000 bewilligt. Der Stabilitätspakt selbst verfügt über keinen eigenen Haushalt und ist auf Zuwendungen seitens internationaler Organisationen oder einzelner Staaten angewiesen. Auch die EU-Kommission stellt der bisherigen Hilfe ein schlechtes Zeugnis aus. So habe die EU zwar massive Unterstützung geleistet, die Verteilung über verschiedene Programme und Haushaltslinien sei jedoch schlecht koordiniert. Mit fragmentierten Initiativen und undurchschaubaren, bürokratischen Entscheidungsprozessen könne der Wiederaufbau nicht gelingen. Auch die EU Staats- und Regierungschefs erkennen an, „dass es erforderlich ist, die Unterstützung in einer weitaus stärker koordinierten, kohärenteren Weise zu erbringen“ und dass die internationale Gemeinschaft eine „kohärentere und stärker aktionsorientierte Strategie für die Erbringung wirtschaftlicher und politischer Hilfe im Kosovo und in der Region“ benötige. Auf der anderen Seite bestätigen sie, dass der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß „Kernstück der Balkanpolitik der EU“ bleibt, wobei die genannten Prinzipien des Regionalansatzes und der Konditionalität weiterhin eine entscheidende Rolle spielen sollen.

Ob allerdings eine exogene Stabilisierung in so vielschichtigen Transformationsprozessen, wie sie derzeit in Südosteuropa zu beobachten sind, möglich ist, sollte eher skeptisch beurteilt werden. Ohne Zweifel sind Geld und politische Unterstützung von außen erforderlich. Aber, so der Koordinator für den Stabilitätspakt: „Wir reden nicht nur über Geld, sondern wir reden vor allem über Reformen – und nicht über eine Ökonomie am Tropf. Bei jedem Besuch in der Region sage ich erstens, ich bin nicht der Weihnachtsmann und zweitens, ich tue nichts für euch, sondern ihr müsst das schon selber tun. Aber ich mobilisiere Unterstützung. [...] Wenn ich durch den Balkan fahre, dann frage ich immer, was ist mit Reformen. Wenn ich durch die Staaten der EU und G-8 fahre, dann frage ich, was ist mit der versprochenen Unterstützung“. Der politische Systemwechsel und die Transformation in Südosteuropa stehen unter einem Dilemma der Gleichzeitigkeit, da sich politische und sozioökonomische Transformation gleichzeitig vollziehen und sich gegenseitig bedingen. Ohne eine funktionsfähige Wirtschaft ist eine stabile demokratische Entwicklung kaum zu erreichen, und ohne demokratische Entwicklung ist eine effektive Wirtschaft kaum zu erwarten. Hinzu kommt noch – zumindest in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens – die Überwindung der Kriegserfahrungen und -folgen. Die Transformationsprozesse in den Bereichen politische Institutionen, Ökonomie und Gesellschaft verlaufen zwar parallel, sind aber von unterschiedlicher Dauer. Politische Veränderungen sind eher kurz- bis mittelfristig, ökonomische Veränderungen hingegen

eher in einem längeren Zeitraum umsetzbar. Gesellschaftliche Veränderungen erfordern wiederum einen noch längeren Zeitraum.

Wenn alle drei Bereiche gelingen, können sich die Transformationen gegenseitig stabilisieren, im Falle des Scheiterns in einem der drei Bereiche sind negative Rückwirkungen auf andere Bereiche zu erwarten. Hinzu kommt noch ein weiterer Zusammenhang auf einer anderen Ebene: Regionale Stabilität muss als Voraussetzung für innere und äußere Sicherheit – sowohl in den EU-, als auch in den südosteuropäischen Staaten – gesehen werden, die wiederum Voraussetzung für eine positive sozioökonomische Entwicklung im Sinne ökonomischer Stabilität ist, die aber wiederum einen erfolgreichen Transformationsverlauf bedingt. Wir haben es mit einem komplexen Zusammenhang (siehe Abbildung) zu tun, bei dem die Verwirklichung eines Politikziels zur Voraussetzung für die Verwirklichung der anderen Ziele wird.

An welcher Stelle in den Teufelskreislauf eingegriffen werden soll, ist mithin schwer zu beurteilen. Gleichwohl kann es weniger darum gehen, Südosteuropa von außen zu stabilisieren, sondern darum, wie es mit Hilfe der EU gelingen kann, politische und ökonomische Prozesse so lange exogen zu stabilisieren, bis endogene Kapazitäten aufgebaut sind, die langfristig tragfähig sind. Zum anderen gilt es, ein sicherheitspolitisches Design zu entwickeln, in dem sich Stabilität entwickeln kann. Hilfsmaßnahmen sind als flankierende Maßnahmen notwendig, formale Integrationsschritte jedoch wegen der nicht gegebenen Beitrittsfähigkeit der südosteuropäischen Staaten gefährlich, weil erfolgreiche Integration auf vielfältigen politischen und ökonomischen Voraussetzungen basiert, die derzeit in den südosteuropäischen Staaten kaum gegeben sind.

Konsequenzen für die EU

In welcher Weise hat der Krieg im Kosovo nun im Sinne der Fragestellung dieses Beitrags die EU berührt und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für den europäischen Integrationsprozess? Die Gefahr der frühen Fassung des Stabilitätspakts war, dass er übertriebene Erwartungen in den südosteuropäischen Staaten hinsichtlich eines Beitritts zur EU provozierte. Es verwundert nicht, dass diese Erwartungen, die sich sicher nicht werden realisieren lassen, tatsächlich eingetreten sind. Langfristig wird dies zu heftigen Enttäuschungen in Südosteuropa führen, die auf die EU zurückschlagen werden. Dies wiederum könnte zu einem dazu führen, dass unter dem Druck der Ereignisse den Kopenhagener Kriterien zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und diese möglicherweise politisch interpretiert, d.h. aufgeweicht werden. In diesem Fall würden aber verständlicherweise die bisherigen Beitrittskandidaten protestieren, bei denen der Eindruck entstehen müsste, höhere Hürden für einen Beitritt zur EU überspringen zu müssen. Der Beschluss von Helsinki zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit weiteren sechs Staaten im Dezember 1999 aus geostrategischen Gründen deutet schon in diese Richtung.

Zum anderen würde eine Mitgliedschaft von nicht im Sinne der Kriterien qualifizierten Staaten den Charakter der EU fundamental wandeln. Es muss also darum gehen, vor der Erweiterung die heutige EU erweiterungsfähig zu machen und gleichzeitig über neue Integrationskonzepte nachzudenken. Die EU hat sich in eine strategische Falle manöv-

riert, freilich ohne daran alleine Schuld zu sein. Die Falle besteht darin, zu viel versprochen zu haben, ohne sich selbst ändern zu wollen; plötzlich zu merken, dass es eine Illusion war, Vertiefung und Erweiterung parallel anzugehen, kurz: sich zwar radikal zu erweitern aber nicht radikal verändern zu wollen bzw. zu können.

Ist Integration damit letztlich ein regionalistisches Konzept, das nur so lange praktikabel ist, wie ein gewisser Grenzwert eines sich vergrößernden Gebildes nicht überschritten wird? Funktioniert Integration nach dem EU-Modell nur so lange, wie es ein mehr oder weniger klar definiertes Außen und Innen gibt? Lässt sich in einer radikal erweiterten EU die friedensstiftende Funktion der europäischen Einigung aufrechterhalten oder bedeutet dies langfristig den Zerfall in eine gehobene Freihandelszone? Kann die EU das leisten, was von ihr erwartet wird oder handelt es sich tatsächlich um einen „überforderten Stabilitätsanker“, der Instabilität importiert statt Stabilität zu exportieren?

Hätten wir es eines Tages mit einer EU zu tun, die nicht nur um die 12 Staaten erweitert wäre, mit denen heute verhandelt wird, sondern auch um die Türkei und weitere südost-europäische Staaten, besteht die Gefahr, dass sich bereits überwunden geglaubte Wirkungen europäischer Geschichte wiederholen könnten. Bei dann zwangsläufig in ihrer Tiefe rückläufiger Integration träten Machtdifferenzen, die bislang in der EU integrativ bearbeitet wurden, erneut hervor. Allianzen und Gegenallianzen wären eine denkbare Folge. Das im Zuge des Kosovo-Krieges intensivierte Konzept der Beitrittsversprechungen in alle Richtungen ohne erkennbaren internen Reformwillen gibt also Anlass zu der Sorge, dass diese Entwicklung selbst zur Ursache neuer Instabilität wird. Ein sinnvoller Beitrag zur gesamteuropäischen Stabilität kann nur gelingen, wenn sich die Europäische Union nicht überfordert. „Sie kann und darf sich nicht grenzenlos erweitern. Nur wenn sie ihre Grenzen erkennt und bestimmt, kann sie ihre europäische Berufung erfüllen. Diese Grenzen ergeben sich nicht daraus, wie viele Staaten hinein wollen, sondern wie viele sie verkraften kann. Die EU wird geografisch, kulturell, wirtschaftlich und politisch immer weniger sein als das ganze Europa – oder sie wird weder europäisch noch eine Union sein“.

Bei aller Berechtigung dieser Fragen ist die wie auch immer geartete europäische Perspektive für die südosteuropäischen Staaten gleichwohl alternativlos. Die gebetsmühlenartige Zusage der EU an immer neue Kandidaten, „zurück nach Europa“ gelassen zu werden (als ob Europa lediglich die EU sei), könnte nur um den Preis drastischer Verwerfungen zurückgenommen werden. In dieser strategischen Falle kann Vertiefung im Zuge der Erweiterung für die EU aber nur radikale konzeptionelle Veränderung heißen. Die glaubhafte Erweiterung der Union ist mithin nur zu dem Preis einer zunehmenden Differenzierung des Integrationsprozesses zu haben. Unterschiedlichste Modelle dieser Differenzierung werden diskutiert, von der „Aufbauflexibilisierung“ (die nur für neue Projekte gelten soll) bis zur „Bestandsflexibilisierung“ (die sich auf bereits vergemeinschaftete Politikfelder bezieht). Flexible Integration ist dabei weder ein Wundermittel, noch würde damit das europäische Rad neu erfunden. So sind bereits heute nur elf von 15 Staaten an der Währungsunion beteiligt, nur zehn von 15 an die gegenseitige Beistandsgarantie im Rahmen der WEU gebunden, nur 13 von 15 in den Schengen-Prozess involviert; Großbritannien und Dänemark haben sich zudem auf verschiedenen Feldern die Möglichkeit eines „opting-out“ zusichern lassen. Gleichwohl dürften Mischformen der flexiblen Integration, die bis hin zu einem „Kerneuropa“ von Staaten reichen mö-

gen, die in der Lage und willens sind, die Entwicklung zu einer bundesstaatlichen Ordnung mit zu gestalten, eine realistische Zukunftsperspektive sein.

Strategische Zukunftsoptionen

In Bezug auf die EU ist zu folgern, dass eine erweiterte Union *erstens* heterogener werden wird und damit die zentrifugalen Kräfte zwangsläufig zunehmen werden. Daraus folgt, dass die zentripetalen Brüsseler Gegengewichte gestärkt werden müssen, allerdings ohne die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ zu entmachten (sie aber auch nicht als Vetomächte im Alltagsgeschäft zu stärken). *Zweitens* verabschieden sich denkbare und praktikable Ordnungsmodelle damit von der Vorstellung einer einheitlichen und gleichzeitigen Integration aller betroffenen Nationalstaaten. Es sollte stärker über eine zeitliche, sektorale, funktionale oder geografische Flexibilisierung der Integration nachgedacht werden. Daraus resultiert *drittens* ein Zuwachs an Komplexität der Entscheidungsprozesse, was zu verstärkten Akzeptanzproblemen in den nationalen Öffentlichkeiten führen dürfte (und dessen Folgewirkungen derzeit zu wenig diskutiert werden). Der Organisationsgrad der EU wird auch in Zukunft Defizite und Widersprüche aufweisen. Dies ist besonders problematisch, weil EU-Europa im Erwartungshorizont von Dritten über ihre traditionelle Rolle weit hinausgewachsen ist. Die Perzeption von außen verläuft also vielfach konträr zu den realen Möglichkeiten und Absichten. Dennoch wird die Lücke zwischen den Erwartungen und den Fähigkeiten nicht einfach zu schließen sein, zu fundamental sind die strukturellen Hindernisse auf diesem Weg.

In Bezug auf die zukünftige gesamteuropäische Ordnung sollte deutlicher auf zweierlei hingewiesen werden. *Erstens* kann das Fernziel einer EU-Mitgliedschaft nicht ein Ziel an sich sein, sondern die südosteuropäischen Länder müssen zunächst ihre eigenen Anstrengungen verstärken. Dass sie dabei europäische Unterstützung im Sinne einer aktiven Flankierungspolitik brauchen, dürfte ebenso selbstverständlich sein, wie im aufgeklärten Eigeninteresse der EU liegen. *Zweitens* ist Europa mehr als die EU. Integration innerhalb der EU ist eine Form der Zusammenarbeit „sui generis“, die sich trotz aller Beteuerungen nicht auf den gesamten Kontinent ausdehnen lässt. Die Erweiterung der EU ist damit ein Strukturproblem europäischer Politik. Gesamteuropa kann und wird kein monoinstitutionelles Gebilde sein, sondern vielmehr komplexe Strukturen aufweisen, die sich nicht zwangsläufig nach etablierten Denkmodellen werden abbilden lassen können. In jedem Fall ist die alleinige Fixierung auf die EU-Mitgliedschaft als vorrangigem außenpolitischen Ziel zwar verständlich, jedoch zum Scheitern verurteilt. Vielmehr spräche nichts dagegen, etwa den Europarat als intergouvernementale Organisation mit parlamentarischer Versammlung aufzuwerten und als zentrales Forum für Fragen der Demokratieförderung, der Rechtsstaatlichkeit oder Menschenrechtsfragen zu nutzen. Auch die OSZE könnte im Bereich Minderheitenfragen und nichtmilitärischer Sicherheit eine bedeutsamere Rolle zugewiesen bekommen. Des weiteren sollten Pläne zur Gründung einer gesamteuropäischen Freihandelszone weiter vorangebracht werden. Nicht zuletzt sollten Konzepte für eine eigene regionale Zusammenarbeit nach dem Muster der Benelux-Union auf ihre Tauglichkeit für Südosteuropa überprüft werden. Klare Konzepte oder noch so raffinierte Konstruktionen werden jedoch wenig helfen, wenn der politische Wille zur Übertragung staatlicher Souveränitätsrechte verbunden

mit der Einsicht in die Vorteile friedlicher Lösung bzw. rechtsstaatlicher Austragung von Konflikten fehlt.

Die Konfliktpotentiale im „gemeinsamen europäischen Haus“ werden zunehmen. Mittelfristig wird der EU dennoch kaum eine andere Option bleiben, als insbesondere das Kosovo zusammen mit anderen internationalen Organisationen als eine Art euroatlantisches Halbprotektorat zu betrachten, und gleichzeitig alles zu tun, um eine demokratische Entwicklung in Jugoslawien zu unterstützen und in den anderen Ländern der Region abzusichern. Der gelungene Regierungswechsel in Kroatien vom Frühjahr 2000 zeigt, dass die Region weder zur dauerhaften Instabilität verdammt, noch zur Demokratie unfähig ist.